

Sozialraumorientierung als ein Gebot teilhabebezogener sozialer Arbeit – wie kommen wir gemeinsam weiter?

Ergebnisse der Podiumsdiskussion

Prof. Dr. Georg Cremer, BAGFW Mitgliederversammlung, Generalsekretär des Deutschen *Caritasverband* e. V.

Einige Schlussfolgerungen aus der Diskussion

1. Verzicht auf die Rhetorik des Sparmodells

Für eine offene Diskussion der Chancen und Herausforderungen der Sozialraumorientierung ist es äußerst hilfreich, von Seiten der frei-gemeinnützigen Leistungserbringer darauf zu verzichten, Bemühungen der Kommunen um Sozialraumorientierung als „Sparmodell“ zu diskreditieren. Seitens der kommunalen Leistungserbringer sollte die Kommunikation hoher und in aller Regel unrealistischer Erwartungen an die Sparerträge der Sozialraumorientierung unterbleiben. Wenn durch Sozialraumorientierung die Prävention sozialer Notlagen gelingt, kann und wird Sozialraumorientierung langfristig auch dazu beitragen, die Kosten kurativer Leistungen zu vermeiden. Sozialraumorientierung ist aber nicht vorrangig durch haushalterische Motive motiviert noch erfordert es diese als Begründung. Wir müssten Sozialraumorientierung und Prävention auch dann stärken, wenn wir im Geld schwimmen würden.

2. Erbringung sozialer Dienstleistungen auf Märkten

Seit ca. 15 Jahren hat es bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen in Deutschland eine deutliche Entwicklung zur stärkeren Nutzung marktmäßiger Steuerungsprinzipien gegeben. Dieser Trend wird sich nicht umkehren. Es ist auch zu konstatieren, dass die Marktorientierung durchaus positive Wirkungen hatte, sie erhöhte die Wahlmöglichkeiten der Nutzer und hat Effizienz gefördert. Somit muss Sozialraumorientierung, um erfolgreich zu sein, grundsätzlich mit einer marktlichen Erbringung sozialer Dienstleistungen kompatibel sein. Allerdings stellen sich dabei Herausforderungen: Die vor Ort tätigen Leistungserbringer stehen im Wettbewerb untereinander. Es muss gelingen, dennoch das für die Sozialraumorientierung erforderliche Maß an Kooperation zu gewährleisten. Ob dies gelingt, wird entscheidend sein, ob das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis in Deutschland langfristig Akzeptanz findet.

3. Die Gesamtsteuerung im Sozialraum muss von den Kommunen geleistet werden

Zu entscheiden ist die Frage der Steuerung im Sozialraum. Eine Steuerung des Sozialraums im umfassenderen Sinne erfordert die politische Legitimation der steuernden Instanzen. Daher kann diese Steuerung nur bei den Kommunen liegen. Dabei können die Kommunen bestimmte Steuerungselemente an Dritte, z. B. Träger der Freien Wohlfahrtspflege, delegieren. Es kann aber kein „Marktmodell der Sozialraumorientierung“ geben, bei dem die Steuerung des Sozialraums als Ganzes an Leistungserbringer delegiert wird. Soweit Leistungserbringer Teile der Steuerung übernehmen, ist zu berücksichtigen, dass sich Interessenskonflikte ergeben können (und in aller Regel auch ergeben werden) zwischen ihrer Aufgabe der Steuerung und ihren Interessen als Leistungserbringer im Sozialraum.

4. Rechtsansprüche sind an Kriterien gebunden, ein gewisses Maß an „Defizit-orientierung“ ist unvermeidbar

Bei einem großen Anteil der sozialen Dienstleistungen, die in Deutschland erbracht werden, haben die Hilfesuchenden einen Rechtsanspruch. Der Rechtsanspruch ist notwendigerweise gebunden an die Feststellung des Hilfebedarfes, damit ist dem System eine gewisse Defizitorientierung inhärent. Dies lässt sich grundsätzlich nicht vermeiden, da das Sozialrecht Handlungsorientierung für die Leistungsträger sichern und damit entsprechende Vorgaben treffen muss. Dies schließt aber nicht aus, in Verschränkung mit den anlassbezogenen sozialen Dienstleistungen oder im Vorfeld zu ihnen Prävention zu stärken.

5. Wahlrechte erhalten

Ein entscheidendes Element des deutschen Systems ist das Wunsch- und Wahlrecht der hilfeberechtigten Bürgerinnen und Bürger. In der Subjektstellung der Bürgerinnen und Bürger begründet sich das Wunsch- und Wahlrecht in erster Linie. Die zweite Begründung sind die Freiheitsrechte von nicht-staatlichen Trägern in einer freiheitlichen Gesellschaft. Das Wunsch- und Wahlrecht ist aber keine Nachfragegarantie für freigemeinnützige Leistungserbringer. Ein wesentlicher Vorwurf gegen die Sozialraumorientierung und insbesondere die mit ihnen verbundenen Sozialraumbudgets war (und ist teilweise noch), das Wunsch- und Wahlrecht solle ausgehebelt werden. Konsens ist mittlerweile, das Wunsch- und Wahlrecht im Sozialrecht zu erhalten. Allerdings kann es im Kontext der Sozialraumorientierung Weiterentwicklungen in der Ausgestaltung des Wunsch- und Wahlrechtes geben. So kann es durchaus fachlich sinnvoll sein, bei der Deckung des Bedarfes auf Regelangebote zu verweisen. Wenn der Umfang beispielsweise der sozialpädagogischen Familienhilfe dadurch verringert werden kann, dass Kinder aus Familien in prekären Milieus Regelangebote (Kitas) wahrnehmen, wäre dies einzufordern als ein legitimes Element in der Erfüllung des Wunsch- und Wahlrechtes.

6. Das Sozialraumbudget ist als alleiniges Finanzierungssystem ungeeignet

Spezifische rechtliche Fragen stellen sich bei dem Sozialraumbudget als einem Finanzierungsinstrument zur Durchsetzung der Sozialraumorientierung. Sozialraumbudgets sind rechtlich unproblematisch, wenn in Ergänzung zur Finanzierung einzelfallbezogener Hilfen über Leistungsentgelte, ein Budget für präventive und sozialräumliche Maßnahmen im Sozialraum eingerichtet wird. Eine solche finanzielle Absicherung ist dringend erforderlich, um sozialräumliche Ansätze zu verstetigen. Problematisch wird das Sozialraumbudget dann, wenn die Hilfen eines bestimmten Arbeitsfeldes im Sozialraum in Gänze zu einem Budget zusammengeführt werden, somit auch die Einzelfallhilfen aus dem Budget finanziert werden. Hier wird faktisch das gesamte Hilfesystem an die Gruppe der Budgetnehmer übertragen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass in aller Regel die bisher im Bereich tätigen Leistungserbringer („Platzhirsche“) als Budgetnehmer in das Sozialraumbudget eingebunden wurden, um Protest und Klagen zu unterbinden. Dabei ist das System rechtlich fragwürdig, denn Leistungsträger, die als Budgetnehmer nicht berücksichtigt wurden und klagen, erhalten in der Regel Recht. Zur rechtlichen Absicherung wäre daher ein förmliches Ausschreibungsverfahren für die Leistungserbringung im Sozialraum erforderlich. Dies würde aber dazu führen, dass für die Dauer der Vertragsbindung bestimmte Träger von der Leistungserbringung im Sozialraum ausgeschlossen sind. Dies hätte aller Voraussicht nach negative Konsequenzen für die Vielfalt der Anbieter und die Perspektiven der nicht zum Zuge gekommenen Leistungserbringer für die weitere Leistungserbringung. Kritisch zu hinterfragen sind auch die diskutierten positiven Anreizwirkungen. Ob eine Steuerung

des Sozialraumbudgets so erfolgt, dass vorrangig die Chancen zur Prävention genutzt werden, ist nicht zwingend. Sozialraumorientierung setzt also eine bewusste Entscheidung von Leistungsträgern und Leistungserbringern für die Sozialraumorientierung voraus. Das Sozialraumbudget ist weder eine Garantie für die Sozialraumorientierung noch eine Bedingung. Diese Zusammenhänge sind zu berücksichtigen, wenn ggf. über eine rechtliche Anpassung des SGB VIII diskutiert wird.

7. Mitwirkung der Akteure

Auch bei einer stärkeren Förderung sozialräumlicher Ansätze und einer entsprechenden verlässlichen Infrastruktur hängt die Leistungsfähigkeit und die Wirkung des Systems in starker Weise davon ab, ob und in welchem Umfang die Fachkräfte bei den Leistungserbringern kooperieren und sich „vernetzen“. In Fällen sehr starker zeitlicher Belastung, die damit verbunden ist, mag es notwendig sein, eine solche Beteiligung an sozialräumlicher Koordination gesondert zu vergüten. Allerdings muss konstatiert werden, dass sich hierbei erhebliche Mess- und Kontrollprobleme stellen. Zumindest eine sozialräumliche Vernetzung in vertretbarem Aufwand muss als Anspruch an den Ethos der sozialen Profession eingefordert werden und kann nicht gesondert vergütet werden. Gesondert vergütet werden müssen aus dem Sozialraumbudget die Personen und Institutionen, die die Sozialraumkoordination tragen und als Ansprechpartner für Nutzer zur Verfügung stehen.

8. Ressourcen im Sozialraum

Weiterer Diskussionsbedarf besteht bezüglich der Ressourcen im Sozialraum, die im Rahmen der Sozialraumorientierung erschlossen werden sollen. Zu diesen Ressourcen gehören auch das Selbsthilfepotential und die Organisationsbereitschaft der Betroffenen, also z. B. Menschen, die in sehr prekären Milieus und Wohngebieten leben. Die Frage, wie weit diese Ressourcen realistischer Weise zur Verfügung stehen, ist weitgehend tabuisiert. Ein Teil dieser Personen, die für einen solchen ressourcenorientierten Ansatz als Organisatoren im Sozialraum und als Ansprechpartner für Leistungserbringer zur Verfügung stehen könnten, verlassen das Gebiet, sobald sich ihre Situation so verbessert hat, dass sie anderenorts Lebenschancen aufbauen können.

9. Abstrakte Diskurse überwinden

Die Debatte ist gekennzeichnet von einem hohen Grad der Abstraktion. Eine weitere fruchtbare Diskussion zu den Chancen und Herausforderungen der Sozialraumorientierung ist nur möglich, wenn konkrete Erfahrungen in konkreten Helfefeldern bzw. konkret strukturierten Sozialräumen angesprochen werden. Hier sind auch die unterschiedlichen Sozialräume entsprechend zu analysieren. Abstrakte Begriffe wie „Vernetzung“, „soziale Kohäsion“, „Bündelung“, „Partizipation“ sollten nicht getrennt von dem konkreten sozialen und praktischen Kontext verwandt werden. Sonst birgt die Diskussion die Gefahr, dass Teilnehmer Begriffe verwenden, die entweder in ihrer Konkretion unverständlich bleiben oder sehr unterschiedlich besetzt sind.

10. Wie weiter?

Der dringendste unmittelbare Handlungsbedarf für die BAGFW und ihre Mitgliedsorganisationen besteht in der Debatte und im Lobbying zur Weiterentwicklung des SGB VIII. Dringend ist dabei zu den Hilfen zur Erziehung (einschließlich der Gründe ihres Anstiegs) und den dort bestehenden Herausforderungen eine Debatte zwischen kommunalen Leistungsträgern und frei-gemeinnützigen Leistungserbringern zu führen, bei der beide Seiten ihre Schützengräben verlassen. Zu klären ist auch der

Zusammenhang der verschiedenen Marktordnungsmodelle (sozialrechtliches Dreiecksverhältnis, persönliches Budget) zur Frage der Sozialraumorientierung und der Integration sozialräumlicher Ansätze. Der Dialog zwischen kommunaler Seite und freigemeinnützigen Trägern sollte mit höherer Beteiligung auch der kommunalen Seite fortgeführt werden.